

RELAZIONE SULLA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELL'AUSIR

1. La legge Regione Friuli-Venezia Giulia 15 aprile 2016, n. 5:

- istituisce l'AUSIR e la definisce «**Agenzia**», nonché «**Ente di governo dell'Ambito**» (cui partecipano «obbligatoriamente tutti i Comuni della Regione per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani»: art. 4, co. 1°);
- stabilisce che «l'AUSIR ha **personalità giuridica di diritto pubblico** ed è dotata di autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, contabile, tecnica e patrimoniale» (art. 4, co. 3°);
- individua **alcune regole di funzionamento**, ove in particolare «l'AUSIR informa la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità», «ha l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate», «ha una contabilità di carattere finanziario», assume tutte le proprie deliberazioni senza che siano necessarie a qualunque titolo «deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli Enti Locali» partecipanti alla stessa AUSIR (art. 4, co. 4°) e - a maggior ragione - da parte della Regione, la quale non partecipa all'AUSIR ed esercita alcune determinate funzioni di indirizzo, nonché di verifica e controllo, fra cui i cd. poteri sostitutivi nei confronti dell'AUSIR (artt. 12 e 27);
- individua il **perimetro di attività dell'AUSIR**, la quale è chiamata a svolgere «funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani» (art. 4, co. 5°).

La stessa legge regionale - dando all'AUSIR «autonomia statutaria» - specifica che **lo Statuto dell'Agenzia è approvato dall'Assemblea regionale d'ambito**, organo necessario della stessa Agenzia (art. 23, co. 4°, l.r. n. 5 del 2016).

Bisogna dunque riconoscere che la legge regionale, ove si limita stabilire che all'AUSIR è riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico senz'altra specificazione espressa e che ad essa spetta l'autonomia statutaria, lascia alla stessa AUSIR - quale "primo e privilegiato interprete"

- di individuare e declinare nello Statuto la sua propria esatta qualificazione giuridica di ente, in ragione delle caratteristiche principali e irrinunciabili segnate dalla stessa legge regionale.

Si tratta di una scelta (quella del legislatore regionale) che anzitutto rientra in quella «ampia sfera di discrezionalità» riconosciuta a tutte le Regioni italiane dalla Corte Costituzionale, secondo cui la l. 23 dicembre 2009, n. 191 (art. 2, co. 186° *bis*) - espressamente richiamata per attuazione dalla legge regionale in esame n. 5 del 2016, art. 1, co. 3° - «nel prevedere che le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità (d'Ambito), nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi piú adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati» (Corte Cost. 13 aprile 2011, n. 128).

In particolare, la l.r. n. 5 del 2016 - correttamente e secondo tradizione - distingue il **momento o atto d'istituzione dell'ente pubblico** (solitamente la legge o altro atto normativo, oppure un provvedimento amministrativo: in questo caso la stessa legge regionale) dal **momento o atto di regolazione della vita dell'ente pubblico** (lo statuto), lasciato in questo caso all'autonomia dello stesso ente, nel rispetto - prima ancora - dell'autonomia dei Comuni della Regione Friuli-Venezia Giulia (cfr. anche art. 11, co. 1°, e art. 60, Statuto speciale Regione Friuli-Venezia Giulia).

Pertanto la declinazione in statuto dell'AUSIR quale ente pubblico economico o non economico (essendo questa l'alternativa possibile) dipende dalle caratteristiche necessarie stabilite nella legge regionale, in armonia con l'ordinamento (regionale e statale), fermo restando l'ineliminabile spazio di discrezionalità che la stessa legge regionale lascia all'AUSIR e ai Comuni partecipanti.

2. Anzitutto è bene rilevare che l'AUSIR non è un ente locale, né una forma associativa di enti locali (comuni), come il consorzio di funzioni, la convenzione o l'unione.

Non può essere ente locale perché - secondo l'art. 2, d.lgs. 18 agosto 2000, 267 - enti locali sono unicamente «i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni» (cfr. altresì su questo punto e sulle altre forme associative nella Regione Friuli Venezia Giulia la l.r. 9 gennaio 2006, n. 1 e la l.r. 12 dicembre 2014, n. 26).

Non può essere consorzio di funzioni perché il consorzio, la cui disciplina è contenuta nell'articolo 31, d.lgs. n. 267 del 2000 e nell'art. 24, l.r. n. 1 del 2006, si costituisce attraverso l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte dei componenti dei consigli degli enti locali interessati, di una convenzione e dello statuto del consorzio, diversamente da quanto previsto dalla l.r. n. 5 del 2016, per la quale invece - come detto - l'AUSIR è un Agenzia istituita *ex lege*, che ha personalità giuridica di diritto pubblico, le cui deliberazioni - anzitutto quella statutaria - non necessitano di deliberazioni (preventive o successive) dei Comuni partecipanti e della Regione. Inoltre, la legge statale n. 191 del 2009 (art. 2, co. 186°, lett. e, nonché co. 186° *bis*) prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali e impedisce alle Regioni la possibilità di attribuire ai consorzi di funzione tra enti locali le funzioni delle ex AATO (servizio idrico integrato; gestione integrata dei rifiuti urbani).

Non può essere unione ex art 32, d.lgs. n. 267 del 2000 perché anche tale disposizione richiede l'approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto dell'unione da parte dei consigli dei comuni partecipanti all'unione, a differenza dell'indicata disciplina per l'AUSIR posta dalla l.r. n. 5 del 2016.

L'AUSIR, infine, **non può essere considerata una convenzione tra enti locali** ex art. 30, d.lgs. n. 267 del 2000, perché tale disposizione prevede la preventiva stipula di una convenzione tra gli enti locali interessati e soprattutto perché l'AUSIR ha personalità giuridica pubblica, a differenza della convenzione tra enti locali, la quale non è (non realizza) una persona giuridica.

3. L'AUSIR non è nemmeno riconducibile alla categoria generale degli enti pubblici non economici.

A) Quando il legislatore ha voluto qualificare un ente pubblico come non economico, lo ha espressamente fatto, come ad esempio nel caso - *ratione materiae* - delle autorità di bacino, che l'art. 63, co. 1°, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 qualifica come enti pubblici non economici.

Inoltre, con riferimento agli enti di governo d'ambito per il servizio idrico e il servizio rifiuti (come è l'AUSIR), nessuna legge li qualifica espressamente come enti pubblici non economici: né la legge regionale (l.r. n. 5 del 2016), né le leggi statali (il d.lgs. n. 152 del 2006, oppure l'art. 2, co. 186° *bis*, l. n. 191 del 2009 o l'art. 3 *bis*, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, perché queste ultime disposizioni - richiamate per «attuazione» dalla l.r. n. 5 del 2016, art. 1, co. 3° - prevedono solo la necessità di «**attribuire**» entro un certo termine con legge regionale le funzioni già esercitate dalle soppresse

Autorità d'ambito "idriche", nonché il necessario esercizio delle funzioni di organizzazione di tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica **da parte di «enti di governo (...) cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente»**, in entrambi i casi dunque senza indicazione sulla necessaria natura di ente pubblico non economico).

B) Soprattutto - a superamento di ogni possibile incertezza "nominalistica", derivante dalla mancata qualificazione **espressa** in legge regionale del carattere economico o non economico in capo all'ente pubblico AUSIR - valgono le disposizioni della stessa legge regionale istitutiva n. 5 del 2016 perché esse permettono di escludere la natura non economica dell'ente.

C) La legislazione statale, infatti, offre la definizione di pubblica amministrazione con riferimento all'impiego pubblico.

«Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, **tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali**, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300» (così art. 1, co. 2°, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Si tratta di una definizione legislativa espressa e per elenco, che ha avuto una certa fortuna nell'ordinamento italiano perché sovente il legislatore l'ha poi richiamata a vari fini e in diverse materie, per individuare appunto - in modo vincolante - la controversa nozione di pubblica amministrazione (fra i moltissimi richiami a questa definizione v. ad es. art. 11, co. 1°, d.lgs. 14 marzo 2003, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e di diffusione d'informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; art. 1, co. 2°, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, in materia di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico).

Rientrando un ente nell'elenco sopra indicato (in particolare nella sub categoria "ente pubblico non economico"), all'ente stesso e al suo personale si applicano i principi e le regole per il cd.

impiego pubblico di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, compresa ogni disciplina derivata, come in particolare la contrattazione collettiva.

Tale definizione, così come tutte le relative implicazioni, cioè le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, vincolano anche le Regioni a statuto speciale quali «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» (cfr. art. 1, co. 3°, d.lgs. n. 165 del 2001).

Capovolgendo la prospettiva, la legge regionale n. 5 del 2016 (art. 21, co. 1° e 2°) stabilisce invece che - fermo l'accesso all'AUSIR mediante «concorso pubblico ai sensi dell'art. 97 della Costituzione» - «al personale non dirigente dell'AUSIR è applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti del settore gas-acqua aderenti a Federutility-Utilitalia, mentre al personale dirigente viene applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti delle imprese dei servizi di pubblica utilità».

Lo stesso personale delle Consulte d'ambito per il servizio idrico integrato in liquidazione transitato nell'AUSIR ha la «facoltà» di conservare il contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico, ma solamente «per un periodo massimo di diciotto mesi» (art. 26, co. 1° e 5°, l.r. n. 5 del 2016).

Non appartenendo dunque il personale dell'AUSIR al comparto unico del pubblico impiego (regionale e locale) ma volendo garantire al primo «livelli di formazione uniformi» a quelli del personale di tale comparto pubblico ed essendo comunque l'AUSIR un ente pubblico, la legge regionale inoltre consente alla stessa AUSIR di aderire a iniziative di formazione dedicate al pubblico impiego (art. 21, co. 3°, l.r. n. 5 del 2016).

In questo modo l'AUSIR ha un personale dipendente il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalle indicate **norme per il settore privato**, non dalle norme per il comparto pubblico, come sarebbe se l'AUSIR fosse ente pubblico non economico.

Ne consegue che in questo modo il legislatore regionale ha escluso che l'AUSIR possa essere considerata e configurata nello Statuto (di prossima approvazione) come ente pubblico non economico.

Inoltre, nella stessa legge regionale (art. 4, co. 6°) si soggiunge che «l'AUSIR è dotata di **un'apposita struttura tecnico-operativa alle dipendenze del Direttore generale**», il quale a sua volta riveste **un ruolo determinante e davvero peculiare** nella struttura dell'Ente, anche nella fase

iniziale di avvio (cfr. artt. 10 e 24), così segnandosi per l'AUSIR due ulteriori elementi di differenziazione rispetto al modello di organizzazione del lavoro negli enti pubblici non economici.

Fermandosi poi alla figura del Direttore generale, merita altresì sottolineare che a questi spetta la rappresentanza legale dell'ente, mentre la «rappresentanza istituzionale» dell'ente stesso spetta al Presidente (art. 10, co. 2°, e art. 7, co. 1°, l.r. n. 5 del 2016), secondo uno schema d'imputazione della rappresentanza e delle correlate responsabilità che è simile a quello previsto per altri enti pubblici economici esistenti nell'ordinamento regionale come le ATER (Aziende territoriali per l'edilizia residenziale)¹ e **molto diverso** rispetto a quello degli enti pubblici non economici e, in particolare, degli enti locali territoriali. Si pensi, ad esempio, al Comune in cui è il Sindaco e non il Segretario comunale o il Direttore generale il rappresentate legale dell'ente.

4. Il patrimonio dell'AUSIR consisterà nei beni mobili e immobili trasferiti dalle Consulte d'ambito in liquidazione (cfr. art. 24, l.r. n. 5 del 2016).

Tuttavia «i costi di funzionamento dell'AUSIR sono in quota parte a carico delle tariffe del servizio idrico integrato e in quota parte a carico del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nel rispetto della normativa vigente», con l'ulteriore precisazione che l'AUSIR «ha l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate» (art. 4, co. 7° e 4°, l.r. n. 5 del 2016).

L'AUSIR, quindi, non svolge la sua attività attraverso finanziamenti dello Stato, della Regione, dei Comuni o di altri enti pubblici, ma grazie a una quota parte del **corrispettivo** (tariffe) del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Detto altrimenti: i costi dell'attività dell'AUSIR non gravano comunque sulle finanze pubbliche, ma sono sostenuti con entrate riferite a una **gestione puramente economica**, in applicazione del principio del *full cost recovery* (copertura integrale dei costi), secondo cui la tariffa deve coprire tutti i costi del servizio.

¹ Al riguardo, si segnala che l'art. 39 della LR n. 1/2016 assegna la rappresentanza legale delle ATER al Direttore generale.

Tale regola si applica per espressa disposizione di legge statale (cfr. ad es. per il servizio idrico integrato l'art 154, co. 1°, d.lgs. n. 152 del 2006)² e si discosta dalla diversa regola che solitamente vale per l'ente pubblico non economico, il quale invece trae le risorse necessarie alla sua attività da finanziamenti-trasferimenti derivanti da altri enti pubblici, così finendo per gravare sulle finanze pubbliche.

6. La figura dell'ente pubblico economico nacque a cavallo fra l'Ottocento e il Novecento, quando progressivamente lo Stato iniziò a svolgere attività d'impresa attraverso apposite figure organizzative dotate di propria personalità giuridica, e trovò il suo primo fondamento normativo durante il periodo fascista nell'art. 2093, cod. civ. (intitolato *Imprese esercitate da enti pubblici*), secondo cui (co. 1°) le disposizioni del Libro del lavoro (comprese dunque quelle sullo statuto dell'impresa privata) si applicano «agli enti pubblici inquadrati nelle associazioni professionali», nonché nell'art. 2201, cod. civ., secondo cui «gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese», fermo restando che gli enti pubblici sono sottratti alla disciplina del fallimento (art. 2221, cod. civ.).

Dopodichè, con l'avvento della Repubblica, vari passaggi giurisprudenziali portarono alla sottoposizione dei dipendenti degli enti pubblici cd. economici alla disciplina privatistica sotto ogni profilo (piano sostanziale, piano della tutela giurisdizionale: ad es. Cass., sez. un., 4 marzo 1950, n. 551; Id., 13 maggio 1950, n. 1223; Id., 10 agosto 1951, n. 2503), per giungere infine alla l. 11 agosto 1973, n. 533, la quale - modificando l'art. 409, c.p.c., sul punto ancora vigente - fece riferimento ai «rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica».

Si è già detto che l'AUSIR ha un personale dipendente il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalle indicate **norme per il settore privato**.

² Anche secondo il metodo tariffario idrico approvato dall'AEEGSI, tra i costi operativi rilevanti ai fini della determinazioni della tariffa, sono previste le spese di funzionamento dell'Ente di governo dell'Ambito. Tale impostazione segna una fondamentale differenza tra i nuovi Enti di governo d'Ambito (EGATO) e le vecchie Autorità d'Ambito (AATO), rappresentando una significativa novità rispetto al sistema previgente, secondo cui (l'abrogato art. 148, co. 4°, d.lgs. n. 152 del 2006) «i costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'ambito, determinati annualmente, fanno carico agli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, in base alle quote di partecipazione di ciascuno di essi all'Autorità d'ambito».

Lo svolgimento (esclusivo o prevalente) di attività economica è il tratto distintivo della categoria dell'ente pubblico economico, che da tempo la giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione ha individuato, soprattutto con riferimento a controversie in materia di lavoro.

Pur con varie oscillazioni (però più riferite alle decisioni infine raggiunte nei casi concreti che alla definizione generale dei tratti distintivi dell'ente pubblico economico, che appaiono abbastanza chiari), con questo orientamento giurisprudenziale si ritiene che «i criteri di individuazione degli enti pubblici economici - da rilevarsi sulla scorta della disciplina legale e statutaria dell'ente, che ne determina gli scopi e i caratteri dell'attività in modo stabile e conoscibile dalla generalità dei soggetti, che con esso entrano in rapporto - consistano nel fine pubblico e nello svolgimento di un'attività imprenditoriale a carattere di economicità, strumentale al fine pubblico». Si precisa poi che «un ente pubblico è di natura economica se **produce, per legge e per statuto (e quindi in modo non fattuale e non contingente) beni o servizi con criteri di economicità**, ossia con equivalenza, almeno tendenziale, tra costi e ricavi, analogamente ad un comune imprenditore» (così Cass., sez. un., 9 marzo 2015, n. 4685 e i precedenti in essa citati).

Talvolta la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è spinta oltre, richiedendo per l'ente pubblico economico anche il fine «di lucro» e il «regime di concorrenza con soggetti privati» (Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2667).

Tuttavia, occorre tener presente che l'attività di impresa non postula il fine di lucro, cioè la necessità che l'attività sia svolta in modo tale che i ricavi **eccedano** i costi perché è sufficiente il cosiddetto “metodo economico”, per il quale i ricavi siano **quanto meno pari** ai costi, secondo un costante orientamento della Cassazione, per la quale infatti «lo scopo di lucro, c.d. lucro soggettivo, non è elemento essenziale per il riconoscimento della qualità di imprenditore commerciale, essendo individuabile l'attività di impresa tutte le volte in cui sussista una obiettiva economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi, cd. lucro oggettivo» (da ultimo Cass. civ., sez. I, 13 aprile 2017, n. 9567, nonché Id. 24 marzo 2014, n. 6835, cui *adde* l'indicato orientamento delle Sezioni unite).

Nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Cassazione (in particolare quella delle Sezioni unite), è certo che le attività di programmazione, organizzazione e controllo sul servizio idrico e su quello rifiuti (che sono servizi pubblici locali di rilevanza economica) debba essere svolta dall'AUSIR con il criterio di economicità, ossia con equivalenza tra costi e ricavi, in ragione dell'art. 4, co. 4°, l.r. n. 5

del 2016, il quale prescrive all'AUSIR «l'obbligo del pareggio di bilancio» e «l'equilibrio delle spese e delle entrate», ove poi - è bene precisarlo - il ricavo dell'AUSIR consiste in una quota parte delle tariffe pagate dagli utenti, la quale parte è poi riversata dai gestori dei servizi all'AUSIR perché ad essa appartiene, avendone titolo *ex lege*.

Il che ancora fa propendere verso la categoria dell'ente pubblico economico.

Senonché tali attività sono (per espressa definizione della legge regionale: art. 4, co. 1° e 5°) «funzioni pubbliche», oggetto di un esercizio associato dei Comuni attraverso l'AUSIR. Si è detto che - secondo l'orientamento della Cassazione - l'ente pubblico economico invece produce servizi, tendenzialmente da offrire a terzi dietro corrispettivo.

Verso i gestori dei servizi e verso l'utenza è evidente la natura di funzioni pubbliche che caratterizza le attività dell'AUSIR.

Tenuto però conto che l'AUSIR è un ente ben distinto - sotto ogni profilo - dai Comuni che pure a esso partecipano, attraverso questa terzietà si può recuperare l'idea di un servizio reso ai Comuni dall'AUSIR, la quale trova il suo ricavo nella quota parte di tariffe, ove poi la principale attività dell'AUSIR è la predisposizione del Piano d'Ambito (con tutto ciò che ne consegue in ordine alla ricognizione e programmazione delle infrastrutture e alla definizione delle tariffe), un'attività per la quale - visto anche l'elevatissimo grado di specializzazione, complessità e difficoltà - esiste un mercato di operatori economici che svolgono tale attività (come ad es. e rimanendo in regione, IN.AR.CO. srl, Studio Tecnico Associato Aprilis, Cappella & C. srl, Cooprogetti Scrl ecc...).

Sotto questo profilo emerge così anche la strumentalità dell'AUSIR nei confronti dei Comuni che a essa partecipano.

7. L'osservazione appena illustrata merita un approfondimento perché trova ulteriore conforto nell'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Infatti, i Consorzi di bonifica, qualificati come «enti pubblici **economici non commerciali**» (art. 3, l. Regione Friuli-Venezia Giulia 29 ottobre 2002, n. 28), sono tenuti all'equilibrio finanziario e hanno una contabilità di carattere finanziario, così come l'AUSIR (v. in tal senso anche deliberazione Giunta regionale 20 luglio 2009, n. 1706).

Proprio i Consorzi di bonifica, «costituiti tra i proprietari di immobili che traggono beneficio dalla bonifica», dimostrano la possibilità di enti pubblici economici che non svolgono un'attività commerciale verso terzi del tutto estranei all'ente, bensì un'attività (se si vuole, un servizio) in favore di soggetti giuridicamente distinti dall'ente e al contempo partecipanti all'ente stesso perché direttamente interessati a tale attività, che da soli non potrebbero svolgere e che - appunto - svolgono attraverso l'ente.

Nel caso dell'AUSIR l'indicata possibilità di un ente pubblico economico (ma non commerciale) pare anche conforme al potere (legislativo) regionale di disciplinare figure organizzative di enti pubblici o di istituire in concreto enti pubblici con partecipazione dei Comuni, in ragione della clausola-materia di potestà legislativa regionale «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», prevista dallo Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (art. 4, co. 1°, n. 1 *bis*) e richiamata dalla stessa l.r. n. 5 del 2016 (cfr. art. 1, co. 3°).

In questo modo nella locuzione-categoria "ente pubblico economico" e in particolare nell'aggettivo "economico" passa in secondo piano l'idea di commercio (come produzione di un servizio e conseguente offerta a terzi estranei dietro corrispettivo) ed emerge l'idea correlata dell'economicità di gestione, intesa come equivalenza fra costi e ricavi, ove i costi sono quelli per lo svolgimento dell'attività per i Comuni con riferimento alle popolazioni (utenze) che essi rappresentano, mentre i ricavi - come detto - non derivano da trasferimenti dei Comuni (o di altri enti), ma consistono in una quota parte delle tariffe, pagate dagli utenti ai gestori, i quali poi riversano all'AUSIR la relativa quota.

8. Non essendo sicuramente l'AUSIR un ente locale o una forma associativa fra enti locali (§ 2), né un ente pubblico non economico (§ 3-4), bisogna concludere che, per le considerazioni appena illustrate (§ 6-7), la sua riconduzione - nello Statuto di prossima approvazione - alla diversa categoria di ente pubblico economico appare essere quella più logica e più coerente con la normativa vigente.

9. Ai sensi dell'art. 4, co. 3°, l.r. n. 5 del 2016, l'AUSIR ha autonomia statutaria, cioè il potere di approvare il proprio Statuto, che è l'atto d'organizzazione con cui l'Ente stabilisce le norme fondamentali di funzionamento, in necessaria armonia con la legge regionale.

A fronte di tutte le considerazioni sopra illustrate, che univocamente escludono la possibilità di configurare l'AUSIR come ente locale, forma associativa fra enti locali o ente pubblico non economico e consigliano invece di configurare tale Agenzia come ente pubblico economico, proprio la deliberazione statutaria è l'occasione e il modo per dare un'attuazione coordinata alle diverse parti della legge regionale, cioè la parte in cui tale legge si limita a riconoscere all'AUSIR la personalità giuridica di diritto pubblico e le altre parti da cui emergono le indicate esclusioni e al contempo l'indicata natura di ente pubblico economico, a superamento di ogni incertezza futura e per la migliore organizzazione dell'Ente.

Merita osservare che con la deliberazione 16 dicembre 2016, n. 2473 la Giunta Regionale ha approvato lo Schema di Statuto dell'AUSIR con la precisazione che «la LR 5/2016 assegna alla Cabina di regia il compito di predisporre uno schema di Statuto, **al solo fine di facilitarne l'adozione da parte dell'Assemblea regionale d'ambito, alla quale unicamente spetta di approvare il documento nella sua stesura definitiva**» (cfr. infatti art. 23, co. 4°, l.r. n. 5 del 2016).

Ne consegue che l'Assemblea Regionale dell'AUSIR, dopo le modifiche ritenute opportune rispetto allo schema predisposto dagli Uffici della Regione, dovrà approvare lo Statuto dell'Ente in via definitiva, nell'esercizio di uno spazio di autonomia espressamente riconosciuto dalla legge regionale n. 5 del 2016.

Pozzuolo Del Friuli, 15 febbraio 2018

Il Direttore generale
ing. Marcello Del Ben